

Warszawa, dnia 16 sierpnia 2021 r.

BAS-WASiE-1745/21

Pan Poseł
Sławomir Jan Piechota
Przewodniczący
Komisji do Spraw Petycji

Opinia
dotycząca petycji nr BKSP-144-IX-448/21 w przedmiocie metod wyliczenia
wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi

I. Treść i cel petycji

Celem petycji jest zainicjowanie działań ustawodawczych zmierzających do zmiany ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach¹ w zakresie metod wyliczenia wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi. Wnioskodawca wniósł o umożliwienie obywatelom dokonania wyboru metody wyliczenia wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi według faktycznie wytworzonej ilości odpadów poprzez wprowadzenie następujących zmian legislacyjnych:

- 1) dodanie do art. 6j ust. 1 ustawy o utrzymaniu czystości dodatkowej metody wyliczenia wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi - według ilości wytworzonych w danym gospodarstwie domowym odpadów (miałyby to być nowy pkt 4 w art. 6j ust. 1);
- 2) wprowadzenie regulacji uprawniającej obywateli do podjęcia decyzji w drodze referendum w przedmiocie wyboru metody wyliczenia wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi;
- 3) wprowadzenie regulacji umożliwiającej mniejszej grupie społeczności lokalnej (np. wspólnocie mieszkaniowej) podjęcie decyzji w przedmiocie wyboru

¹ Dz.U. z 2021 r. poz. 888, ze zm., dalej jako ustawa o utrzymaniu czystości

metody wyliczenia wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi;

- 4) wprowadzenie regulacji umożliwiających świadczenie usług w zakresie gospodarowania odpadami komunalnymi mniejszym przedsiębiorcom (aby wprowadzić większą konkurencyjność cenową świadczonych usług);
- 5) wprowadzenie regulacji zobowiązującej jednostki samorządu terytorialnego do dostosowania systemu gospodarowania odpadami komunalnymi do nowej metody wyliczenia wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi opartej na ilości wytworzonych odpadów;
- 6) wprowadzenie regulacji zobowiązującej jednostki samorządu terytorialnego do rzetelnego ewidencjonowania złożonych deklaracji w przedmiocie ilości osób mieszkających w danym gospodarstwie domowym oraz do corocznego ich aktualizowania i monitorowania zachodzących zmian;
- 7) wprowadzenie regulacji zobowiązującej obywateli do podawania ilości osób mieszkających w danym lokalu zgodnie ze stanem faktycznym oraz zgłaszania zachodzących w tym zakresie zmian;
- 8) wprowadzenie regulacji ustalającej minimalną ilość wrzutów odpadów do śmietnika na jedną osobę, dla której opłata jest obowiązkowa, (aby zapobiec uchylaniu się od wrzutów odpadów).

W treści petycji wskazuje się, że proponowana do wprowadzenia metoda wyliczenia wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnym według ilości wytworzonych odpadów może zostać wdrożona na dwa sposoby. Po pierwsze, wyliczanie ilości wytworzonych w miesiącu odpadów oparte byłoby na ilości wrzutów (wymagać będzie to ważenia odpadów w momencie opróżniania danego śmietnika oraz wprowadzenia kart dostępu i rejestracji ilości wrzutów odpadów). Po drugie, wyliczanie ilości wytworzonych w miesiącu odpadów oparte byłoby na ilości osób zamieszkałych w lokalu (wymagać będzie to ważenia odpadów w momencie opróżniania danego śmietnika oraz aktualizowania ilości osób zamieszkałych w lokalach). Na początku miesiąca płaconą miałby być opłata w formie ryczałtu, która następnie podlegałaby korygowaniu (nadpłata lub niedopłata) w zależności od wytworzonej w danym miesiącu ilości odpadów.

W uzasadnieniu petycji wnioskodawca wskazał, że obecne metody wyliczenia wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi, ujęte w treści art. 6j

ust. 1, w szczególności według ilości zużytej wody w danej nieruchomości lub powierzchni lokalu mieszkalnego „godzą w interes obywateli i naruszają zasadę sprawiedliwości społecznej”. Wnioskodawca wskazał na brak związku pomiędzy zużytą wodą lub powierzchnią lokalu mieszkalnego a ilością wytworzonych odpadów w gospodarstwie domowym. W ocenie składającego petycję, wymienione metody wyliczania wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi nie mobilizują społeczeństwa do efektywnej segregacji śmieci oraz ograniczania wytwarzania odpadów. Podniósł też problem braku możliwości kontrolowania przedsiębiorstw świadczących usługi z zakresu gospodarowania odpadami komunalnymi odnośnie ilości faktycznie odbieranych odpadów, zawyżania ilości tych odpadów, a w konsekwencji kosztów ich zagospodarowania, co skutkuje podwyższaniem opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi. Wskazano też na brak zainteresowania jednostek samorządu terytorialnego wyjaśnieniem przyczyn wysokich kosztów gospodarowania odpadami oraz weryfikowania ilości osób zamieszkałych w danym lokalu.

Petycja została wniesiona przez osobę fizyczną.

II. Czy petycja mieści się w zakresie zadań i kompetencji adresata petycji (art. 2 ust. 3 ustawy o petycjach)?

Petycja dotyczy uchwalenia ustawy przez Sejm. Zgodnie z art. 95 ust. 1 Konstytucji RP władzę ustawodawczą w RP sprawują Sejm i Senat. Natomiast stosownie do art. 118 ust. 1 Konstytucji RP inicjatywa ustawodawcza przysługuje m.in. posłom. Artykuł 32 ust. 2 Regulaminu Sejmu, w związku z art. 112 Konstytucji RP, precyzuje, że poselskie projekty ustaw mogą być wnoszone przez komisje sejmowe lub grupę co najmniej 15 posłów podpisujących projekt. Uwzględniając powyższe należy uznać, że petycja mieści się w zakresie zadań i kompetencji Sejmu.

III. Wymogi formalne (art. 4 ust. 1 i 2 oraz art. 5 ust. 1 ustawy o petycjach)

Petycja spełnia wymogi formalne określone w art. 4 ust. 1 i 2 ustawy o petycjach.

IV. Kwestie, które ekspert uznaje za istotne w związku z petycją

Właściciele nieruchomości, w których zamieszkują mieszkańcy, są zobowiązani ponosić na rzecz gminy, na terenie której są położone ich nieruchomości, opłatę za gospodarowanie odpadami komunalnymi (art. 6h ustawy o utrzymaniu czystości). W przypadku nieruchomości, w której zamieszkują mieszkańcy, opłata za gospodarowanie odpadami komunalnymi stanowi iloczyn ustalonej stawki opłaty oraz: 1) liczby mieszkańców zamieszkujących daną nieruchomość, lub 2) ilości zużytej wody z danej nieruchomości, lub 3) powierzchni lokalu mieszkalnego (art. 6j ust. 1 ustawy o utrzymaniu czystości).

Żądanie rozszerzenia katalogu metod wyliczania wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi o metodę opartą na ilości wytworzonych w danym gospodarstwie domowym odpadów (dodanie pkt 4 do art. 6j ust. 1 ustawy o utrzymaniu czystości) **można uznać za zasadne**. Należy jednak podkreślić, że żadna z metod ustalenia opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi, nie jest doskonała. Każda ma pewne wady i zalety², zarówno te wymienione w art. 6j ust. 1, jak i proponowane przez wnioskodawcę.

Zaletą metody obliczania wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi na podstawie liczby mieszkańców zamieszkujących daną nieruchomość, zakładając, że jeden mieszkaniec wytwarza podobną ilość odpadów co drugi, jest to, że jest to metoda obiektywna i uczciwa. Wysokość opłaty będzie bowiem wzrastała zawsze proporcjonalnie do ilości osób zamieszkujących daną nieruchomość, co jest powiązane z ilością wytwarzanych odpadów³. Najistotniejszą wadą wybrania tej metody, jest to, że gmina nie ma prawnych możliwości zweryfikowania rzeczywistej liczby mieszkańców zamieszkujących daną nieruchomość. Zarówno instytucja „miejsce zamieszkania” oraz „zameldowania” jest nieprzydatna dla zweryfikowania przez gminę rzeczywistej liczby mieszkańców zamieszkujących daną nieruchomość. Znaczenie ma, bowiem jedynie przebywanie (bytowanie) osób na nieruchomości, ponieważ taki stan powoduje, że powstają odpady komunalne, których dotyczy ustawa o utrzymaniu czystości⁴. Powyższe jest natomiast trudne do zweryfikowania. Wobec braku możliwości skontrolowania przez

² Niektóre z nich zostały omówione w: J. Klatka, M. Kuźniak (red.), *Gospodarowanie odpadami komunalnymi*. Poradnik dla gmin, WKP 2012, rozdział II *Gospodarowanie odpadami komunalnymi przez gminę*.

³ Ibidem

⁴ R. Sowieński, *Metody obliczania opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi*, [w:] T. Lewandowski, R. Sowiński, *Finansowanie systemu gospodarowania odpadami w gminach*, WKP 2020.

gminę prawdziwości podanej przez właściciela nieruchomości liczby osób zamieszkujących daną nieruchomość pojawia się ryzyko manipulowania tymi danymi i „ukrywania” faktycznego stanu rzeczy.

Art. 25 ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. kodeks cywilny⁵ definiując pojęcie „miejsce zamieszkania”, stanowi o miejscowości, a nie konkretnym lokalu mieszkalnym (lub nieruchomości). Ponadto przewiduje konieczność badania zamiaru stałego pobytu osoby, co pozbawia pojęcie to przydatności na gruncie omawianej problematyki, gdzie istotne jest samo przebywanie na danej nieruchomości, zarówno stałe, jak i czasowe. Podobnie zameldowanie, które jest aktem administracyjnym potwierdzającym fakt posiadania przez określoną osobę w danej miejscowości stałego lub czasowego zamieszkania, nie przesądza o faktycznym miejscu przebywania osoby. Co więcej, znaczna liczba osób nie dopełnia obowiązku meldunkowego (z dniem 1 stycznia 2014 r. obowiązek ten został zniesiony). Podobna sytuacja powstaje w wypadku krótkiego pobytu i związanego z tym braku obowiązku meldunkowego.

Pojęcie mieszkańca wynika z zawartej w art. 2 lit. d rozporządzenia WE Parlamentu Europejskiego i Rady nr 763/2008 z dnia 9 lipca 2008 r. w sprawie spisów powszechnych ludności i mieszkań⁶ definicji miejsca zamieszkania. Zgodnie z tą definicją jest to miejsce, w którym osoba zazwyczaj spędza czas przeznaczony na odpoczynek, niezależnie od czasowych nieobecności związanych z wypoczynkiem, urlopem, odwiedzinami u przyjaciół i krewnych, interesami, leczeniem medycznym lub pielgrzymkami religijnymi. Jednak zwrócić trzeba uwagę, że powołany przepis stanowi przy tym również, że stałym mieszkańcem jest wyłącznie osoba mieszkająca w miejscu zamieszkania nieprzerwanie przez okres co najmniej dwunastu miesięcy lub przybyła do miejsca zamieszkania w ciągu ostatnich dwunastu miesięcy z zamiarem przebywania tam przez co najmniej rok. Jeżeli natomiast ustalenie powyższych okoliczności nie jest możliwe, wówczas stałym mieszkańcem jest osoba zameldowana na pobyt stały. Powołana definicja nie wydaje się zatem być również użyteczna dla przedmiotowej sprawy. Oparcie się na tej definicji wymagałoby udowodnienia, że osoba mieszka lub zamierza mieszkać w danym lokalu przez określony czas. Powstaje też pytanie, jaki powinien być to

⁵ Dz.U. z 2020 r. poz. 1740 ze zm.

⁶ Dz.U.UE.L.2008.218.14

czasookres, aby można było mówić o czasowym zamieszkanu, jak dowieść, że osoba taki okres przebywała lub zamierza przebywać w danym lokalu.

Wada polegająca na braku prawnej możliwości zweryfikowania przez gminę rzeczywistej liczby mieszkańców zamieszkujących daną nieruchomość (skontrolowania przez gminę prawdziwości podanej przez właściciela nieruchomości liczby osób zamieszkujących daną nieruchomość) **może też utrudnić stosowanie proponowanej przez wnioskodawcę metody wyliczania wielkości opłaty za gospodarowanie odpadów na podstawie ilości wytworzonych w miesiącu odpadów w oparciu o ilości osób zamieszkałych w lokalu** (metoda ta będzie bowiem wymagała m.in. aktualizowania ilości osób zamieszkałych w lokalach).

Zaletą metody obliczania wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi na podstawie ilości zużytej wody z danej nieruchomości jest stosunkowo łatwa możliwość zweryfikowania podanej przez właścicieli nieruchomości w deklaracji o wysokości opłaty ilości wody zużywanej w ich gospodarstwach domowych. Dane o ilości pobranej i zużytej wody są bowiem ewidencjonowane przez Rejonowe Przedsiębiorstwa Wodociągów i Kanalizacji (zabudowa jednorodzinna) oraz spółdzielnie lub wspólnoty mieszkaniowe (zabudowa zwarta). Wadą wybrania tej metody przez radę gminy jest fakt, że ilość zużywanej na terenie nieruchomości wody nie odzwierciedla faktycznej ilości odpadów wytwarzanych przez osoby zamieszkujące tę nieruchomość. Ponadto nie można wykluczyć tego, że właściciele nieruchomości w obawie przed wysoką opłatą będą starali się uzyskać dostęp do wody w sposób nielegalny, poprzez niekontrolowane podłączenia do ujęć wody oraz budowę nielegalnych studni głębinowych.

Zaletą metody obliczania wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi na podstawie powierzchni użytkowej nieruchomości jest wydaje się najłatwiejszy sposób weryfikacji. Na podstawie danych z ewidencji podatkowej nieruchomości gmina będzie mogła zbadać prawdziwość wskazanej w deklaracji powierzchni użytkowej lokalu. Wadą tej metody jest fakt, że powierzchnia użytkowania nieruchomości nie odzwierciedla faktycznej ilości odpadów wytwarzanych przez osoby zamieszkujące tę nieruchomość. Metoda ta jest bardziej powiązana ze stopniem zamożności osób zamieszkujących w lokalu.

Wadą proponowanej przez wnioskodawcę metody wyliczania wielkości opłaty za gospodarowanie odpadów na podstawie ilości wytworzonych w miesiącu odpadów w oparciu o ilości wrzutów oraz w oparciu o ilość osób

zamieszkałych w lokalu będą wyższe koszty zakupu i instalacji, a później serwisu i napraw specjalnie wyposażonych (w dodatkowe funkcje oparte na nowych technologiach) **śmietników**. Będą to śmietniki podziemne z wsadami w postaci worków, które opróżniają się przy pomocy samochodu wyposażonego w system HDS z możliwością zważenia ilości odpadów w momencie opróżniania śmietnika; śmietniki wyposażone w elektroniczną kartę dostępu umożliwiającą rejestrację ilości worków wyrzucanych przez jednego użytkownika; śmietniki mające możliwość rejestrowania ilości wrzutów jednego użytkownika.

Wątpliwości można mieć odnośnie kilku proponowanych przez wnioskodawcę regulacji szczegółowych towarzyszących koncepcji wprowadzenia metod wyliczania wysokości opłaty za gospodarowania odpadami komunalnymi opartej na ilości wytworzonych w danym gospodarstwie domowym odpadów.

Wątpliwe wydaje się nakładanie obowiązków, których faktyczne wyegzekwowanie może być trudne lub niemożliwe albo wręcz mogących wchodzić w kolizję z obowiązującymi już przepisami. Po pierwsze, wskazać trzeba na proponowane zobowiązanie gminy do rzetelnego aktualizowania i monitorowania zachodzących zmian w zakresie ilości osób mieszkających w danym gospodarstwie domowym, a także zobowiązanie obywateli do podawania ilości osób mieszkających w danym lokalu zgodnie ze stanem faktycznym oraz zgłaszania zachodzących w tym zakresie zmian. Nawiązać należy do wyżej podniesionego problemu braku definicji legalnej pojęcia „mieszkaniec zamieszkujący daną nieruchomość” i niejasnego charakteru tego pojęcia, co utrudnia określenie, jakie podmioty należy zaliczyć do tej grupy. W związku z tym, brak jest prawnej możliwości skontrolowania przez gminę prawdziwości podanej przez właściciela nieruchomości liczby osób zamieszkujących daną nieruchomość. Dodatkowo wskazać trzeba, że obecnie obowiązujący art. 6m ust. 1 i 2 ustawy o utrzymaniu czystości nakłada już na właścicieli obowiązek złożenia deklaracji o wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi w terminie 14 dni od dnia zamieszkania na danej nieruchomości lub powstania na danej nieruchomości odpadów komunalnych oraz informowania w terminie 14 dni o każdej zmianie danych będących podstawą dla obliczenia wysokości opłaty. W przypadku wyboru przez radę gminy metody opartej na liczbie mieszkańców zamieszkujących daną nieruchomość, przedmiotowa deklaracja obejmuje informacje o ilości mieszkańców. W literaturze przedmiotu podnosi się problem braku sankcji

uniemożliwiających wyegzekwowanie tego obowiązku⁷. Po drugie, wskazać trzeba na propozycję umożliwienia mniejszym przedsiębiorcom świadczenia usług z zakresu gospodarowania odpadami komunalnymi w kontekście obowiązku przestrzegania przez gminę przepisów z zakresu zamówień publicznych i zapewnienia wysokich standardów środowiskowych świadczonych usług. Wybór przedsiębiorcy prowadzącego działalność w zakresie odbierania odpadów komunalnych odbywa się w drodze przetargu na odbieranie odpadów komunalnych lub przetargu na odbieranie i zagospodarowanie odpadów komunalnych. Przetarg stanowi instrument, który powinien zapewnić wyłonienie przedsiębiorcy, który zrealizuje zlecone usługi zgodnie z określonymi warunkami zamówienia i za najniższą cenę. Taki przedsiębiorca przede wszystkim musi być zdolny zapewnić wymagane standardy środowiskowe realizowanych usług. Dyskusyjne wydaje się twierdzenie wnioskodawcy, że co do zasady mniejszy przedsiębiorca realizuje tego rodzaju usługi taniej, przy jednoczesnym spełnieniu wszystkich wymagań środowiskowych.

Nie wydaje się prawidłowe, aby działania legislacyjne mogły ograniczyć się jedynie do dodania proponowanych regulacji. Ustawodawca decydując się na podjęcie procesu legislacyjnego powinien uprzednio poddać szerszym analizom całą omawianą problematykę, ze szczególną starannością rozważać całokształt przepisów w omawianym zakresie wymagających zmian, aby zapewnić spójność tych regulacji. Wskazać można na zaproponowane wyłącznie wprowadzenie regulacji uprawniającej obywateli do podjęcia decyzji w drodze referendum w przedmiocie wyboru metody wyliczenia wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami lub wprowadzenie regulacji umożliwiającej mniejszej grupie społeczności lokalnej (np. wspólnota mieszkaniowa) podjęcie decyzji w przedmiocie wyboru przedmiotowej metody, w kontekście obecnej wyłącznej kompetencji rady gminy w tym zakresie. W świetle art. 6k ust. 1 pkt 1 ustawy o utrzymaniu czystości dokonanie wyboru metody i możliwość stosowania więcej niż jednej metody ustalenia opłaty za gospodarowanie odpadami na terenie gminy, stanowi kompetencję zastrzeżoną dla organu stanowiącego gminy.

V. Wnioski

⁷ J. Klatka, M. Kuźniak (red.), *Gospodarowanie odpadami (...)*.

1. Samą koncepcję rozszerzenia katalogu metod wyliczania wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi o metodę opartą na ilości wytworzonych w danym gospodarstwie domowym odpadów można uznać za zasadną. Chociaż należy dodać, że żadna z metod ustalenia opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi, nie jest doskonała. Każda ma pewne wady i zalety, zarówno te wymienione w art. 6j ust. 1 ustawy o utrzymaniu czystości, jak i proponowane przez wnioskodawcę.
2. Wdrożenie nowej metod wyliczenia opłaty za gospodarowanie odpadami będzie wymagało poniesienia wyższych kosztów zakupu, instalacji, a później serwisu i napraw specjalnie wyposażonych (w dodatkowe funkcje oparte na nowych technologiach) śmietników. W przypadku metody opartej na ilości wytworzonych w miesiącu odpadów posiłkującej się ilością osób zamieszkałych w lokalu istotną trudnością będzie dodatkowo brak prawnej możliwości zweryfikowania przez gminę rzeczywistej liczby mieszkańców zamieszkujących daną nieruchomość.
3. Wątpliwości można mieć odnośnie kilku proponowanych regulacji szczegółowych towarzyszących koncepcji wprowadzenia metod wyliczania wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi opartej na ilości wytworzonych w danym gospodarstwie domowym odpadów.
4. Wątpliwe wydaje się nakładanie obowiązków, których faktyczne wyegzekwowanie może być trudne lub niemożliwe do realizacji (np. po raz kolejny zobowiązanie obywateli do podawania ilości osób mieszkających w danym lokalu zgodnie ze stanem faktycznym oraz zgłaszania zachodzących w tym zakresie zmian) albo wręcz mogących wchodzić w kolizję z istniejącymi przepisami (np. umożliwienie mniejszym przedsiębiorcom świadczenie usług w zakresie gospodarowania odpadami w kontekście obowiązku przestrzegania przez organy gminy przepisów z zakresu zamówień publicznych i zapewnienia wysokich standardów środowiskowych świadczonych usług).
5. Nie wydaje się prawidłowe, aby działania legislacyjne mogły ograniczyć się jedynie do dodania proponowanych regulacji. Ustawodawca decydując się na podjęcie procesu legislacyjnego powinien uprzednio poddać szerszym analizom całą omawianą problematykę, ze szczególną starannością rozważać całokształt przepisów w omawianym zakresie wymagających zmian, aby zapewnić spójność tych regulacji (np. wyłączenie wprowadzenia regulacji uprawniającej obywateli do podjęcia decyzji w drodze referendum w przedmiocie wyboru metody wyliczenia

wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami w kontekście obecnej wyłącznej kompetencji rady gminy w tym zakresie).

Autor:

Kamila Sobieraj
specjalista ds. systemu gospodarczego
w Biurze Analiz Sejmowych

Akceptował:

Wicedyrektor Biura Analiz Sejmowych

Jacek Krawczyk

Deskryptory bazy Rex: petycje, mieszkanie, gospodarowanie odpadami, zadania gminy
Weryfikacja: Krzysztof Wołowicz